



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

FINANÇAS PÚBLICAS

13 de Julho de 2023 | Edição nº 11 | Distribuição Gratuita | www.cipmoz.org

Tabela Salarial Única pôs em risco financiamento do FMI

*Por: Estrela Charles

1. Introdução

O aumento da despesa pública, resultante da implementação da tabela salarial única (TSU), fez com que Moçambique não alcançasse a meta de desempenho dos indicadores fiscais, definida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2022¹. O incumprimento colocou em risco o financiamento da segunda parte do acordo trienal ao abrigo do programa de facilidade de crédito alargado que possibilita o desembolso de 60,6 milhões de USD².

Para além do aumento da despesa causada pela implementação da TSU, pesou também para o incumprimento das metas do FMI, o atraso do pagamento da dívida pública por parte de uma empresa pública

Pelo incumprimento das metas, o Governo de Moçambique teve de fazer um pedido ao Conselho de Administração do FMI³ para ser dispensado do cumprimento destes dois indicadores de desempenho: redução da massa salarial e o cumprimento do calendário de pagamento da dívida pública.

O pedido do Governo de Moçambique foi aprovado pelo FMI que concluiu, no dia 6 de Julho, a segunda avaliação do acordo, permitindo o desembolso de um total de 212,09 milhões de USD até ao momento, que poderão ser usados para apoiar o Orçamento do Estado.

Para 2022 o Governo de Moçambique comprometeu-se a gastar 12,7% do PIB para as despesas com salários e remunerações, mas a execução foi de 15,8%, tendo reduzido o saldo primário doméstico programado de **21,3** mil milhões de MT para **-21,5** mil milhões de MT⁴.

Estes números mostram que o país ainda está longe de alcançar as metas de desempenho relacionadas com a redução da massa salarial e da redução do défice primário, sendo necessárias medidas mais arrojadas para que se possa não apenas cumprir as metas estabelecidas pelo FMI, mas para que o país possa ter finanças públicas sustentáveis e menos vulneráveis.

Com o presente texto pretende-se mostrar o grau do incumprimento das metas fiscais pelo Governo e como este pode afectar o financiamento pelo FMI. Para tal foi feita a análise dos principais documentos orçamentais nomeadamente o Plano Económico e Social e Orçamento do Estado, a Conta Geral do Estado e o Cenário Fiscal de Médio e Longo Prazo referentes ao acordo trienal entre o Governo e o FMI, entre outros.

O texto está dividido em cinco partes sendo a primeira a introdução, onde são definidos os objectivos do texto e a metodologia usada, a segunda e terceira partes fazem-se a análise dos dois indicadores de desempenho de finanças,

1 Em maio de 2022. O Governo de Moçambique e o FMI assinaram um acordo trienal ao abrigo do programa de facilidade de crédito alargado num montante total de cerca de 456 milhões de USD. <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2022/05/09/pr22145-mozambique-article-iv-consultation-and-ecf>

2 FMI. (2023). Comunicado de imprensa 23/258. Conselho de Administração do FMI conclui a segunda avaliação do acordo com a República de Moçambique ao abrigo da Facilidade de Crédito Alargado <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2023/07/06/pr23258-mozambique-imf-exec-board-completes-2nd-rev-ecf-arr>

3 FMI. (2023). Comunicado de imprensa 23/258. Conselho de Administração do FMI conclui a segunda avaliação do acordo com a República de Moçambique ao abrigo da Facilidade de Crédito Alargado <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2023/07/06/pr23258-mozambique-imf-exec-board-completes-2nd-rev-ecf-arr>

4 MEF. (2022). Cenário fiscal do médio prazo (Quadro macro fiscal 2023-2025).

Em caso de dúvidas, sugestões e questões relacionadas a esta nota, contacte: estrela.charles@cipmoz.org

a redução das despesas públicas e o cumprimento do calendário para o pagamento da dívida pública. Na quarta parte apresentam-se as conclusões e as recomendações e por fim apontam-se as referências bibliográficas usadas para a realização do trabalho.

2. Critério de desempenho do saldo orçamental primário – redução das despesas com a massa salarial

A redução das despesas com salários e a manutenção do saldo primário positivo⁵ são fundamentais para a estabilidade fiscal e a redução da vulnerabilidade financeira. O acordo trienal no montante total de 456 milhões de USD visa essencialmente apoiar a recuperação económica de Moçambique, reduzir a dívida pública e as vulnerabilidades de financiamento, promovendo, ao mesmo tempo, um crescimento mais vigoroso e inclusivo através de reformas estruturais⁶.

A redução da dívida pública e das vulnerabilidades de financiamento faz parte dos objectivos traçados pelo FMI aquando do acordo de financiamento assinado em Maio de 2022⁷. Para a melhoria do saldo primário, o Governo deveria reduzir as despesas públicas e aumentar as receitas. Para tal comprometeu-se a, até Dezembro de 2022, alcançar 293,9 mil milhões de MT em receitas e 284,9 mil milhões de MT em despesas de funcionamento. No entanto, alcançou 285,97 e 315,31 mil milhões de MT respectivamente para as duas rubricas.

Estes valores mostram o incumprimento das metas para o ano 2022 e o incumprimento do condicionalismo imposto pelo FMI relativo ao saldo orçamental primário interno positivo até o final de dezembro de 2022.

A tabela 1 mostra os valores previstos e os alcançados para o ano 2022. Nela pode-se observar que as receitas arrecadadas pelo Governo estiveram abaixo das previstas em oito mil milhões de MT. As despesas foram maiores que as previstas em 30,4 mil milhões de MT, tendo como consequência um saldo primário global negativo de 19,2 mil milhões de MT⁸ e um saldo primário doméstico negativo de 25,5 mil milhões de MT.

Tabela 1: Indicadores previstos (PESOE) e executados (CGE) 2022.

(Em mil milhões de MT)

Descrição	2022 (Lei PESOE)	2022 (CGE)
Receitas do Estado	293,9	285,9
Despesas de Funcionamento	284,9	315,3
Saldo primário	26,2	(19,2)
Saldo primário doméstico	21,3	(25,5)

Fonte: Elaborado pela autora com base no CFMP 2022-2025 e CFMP 2023-2026

O Governo está a implementar medidas correctivas para assegurar a disciplina orçamental em 2023.

Do lado das receitas, o Governo está a implementar reformas com o objectivo de alargar a base tributaria. Para tal foram retiradas as isenções de alguns sectores como educação e saúde, a redução do IVA de 17 para 16% e a revisão do código do IRPC. Estas medidas fiscais permitirão ao Governo um ganho de 1,26pp do PIB, em média, por ano.

Em relação à reforma do IVA, o Estado espera, para o ano 2023, um ganho de 13,5 mil milhões de MT, correspondentes a 1,02pp do PIB, elevando a receita do IVA para 6,96% do PIB⁹. Entretanto, o alcance destas metas está dependente da estabilidade inflacionária e da fiscalização do Governo em relação à cobrança do imposto.

⁵ Saldo primário é a diferença entre o total das receitas correntes e as despesas correntes. Um saldo primário positivo mostra que o governo gastou menos do que cobrou de receitas o que possibilita o uso destes recursos para o pagamento do serviço da dívida (juros e encargos da dívida).

⁶ FMI (2022). comunicado de imprensa 22/145. Conselho de Administração do FMI concluiu a consulta ao abrigo do Artigo IV referente ao ano de 2022 sobre a República de Moçambique e aprovou o programa económico ao abrigo da Linha de Crédito Ampliada (ECF) no montante de 456 milhões de USD. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2022/05/09/pr22145-mozambique-article-iv-consultation-and-ecf>

⁷ FMI (2022). comunicado de imprensa 22/145. Conselho de Administração do FMI concluiu a consulta ao abrigo do Artigo IV referente ao ano de 2022 sobre a República de Moçambique e aprovou o programa económico ao abrigo da Linha de Crédito Ampliada (ECF) no montante de 456 milhões de USD. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2022/05/09/pr22145-mozambique-article-iv-consultation-and-ecf>

⁸ Um valor negativo do saldo primário mostra que o Governo não terá valores suficientes para pagar as suas dívidas e poderá entrar em incumprimento e como forma de evitar estes atrasos no pagamento da dívida o Governo deve ter formas de financiamento para o pagamento da dívida que pode ser por meio de operações de crédito, aumento de impostos ou títulos de dívida (Dívida interna).

⁹ MEF (2023). CFMP 2024-2026

Do lado da despesa, o Governo está a intensificar as ações para a racionalização da despesa pública. Uma das ações está relacionada com as correções na tabela salarial única, com a redução dos salários e subsídios dos altos dirigentes do Estado e dos órgãos de soberania. Entretanto, com esta medida o Governo ainda está muito longe de alcançar a estabilidade fiscal¹⁰. São necessárias medidas mais arrojadas como é o caso de mais revisões dos subsídios e regalias dos altos dirigentes e a maior fiscalização da rubrica bens e serviços.

Para além das medidas na TSU, o Governo pretende acelerar o processo de aposentação e a limitação de novas admissões em 1/3 do programado. Entretanto estas medidas devem ser seguidas de um impacto orçamental e de garantia de que não afectem negativamente os sectores sociais, a educação e a saúde, reduzindo o número de professores e médicos e aumentando a ineficiência para o sector.

Para o cumprimento do indicador de desempenho de redução das despesas é necessário que o Governo tome em atenção os seguintes riscos fiscais¹¹: o provável aumento das despesas com as pensões, derivado da redução do limite da idade de reforma de 65 para 60 anos, a integração no sistema de pensões dos desmobilizados no âmbito do processo de desmilitarização, desarmamento e reintegração (DDR) dos ex-guerrilheiros da Renamo, a aposentação massiva dos trabalhadores do sector empresarial do Estado (SEE), em virtude da reforma deste sector, entre outros factores que poderão adicionalmente constituir um risco fiscal.

3. Critério de desempenho de cumprimento do calendário de pagamento da dívida pública

O critério de desempenho contínuo, relativo a não acumulação de atrasos de pagamentos externos públicos e com garantia pública, imposto pelo FMI em 2022, também não foi cumprido pelo Governo de Moçambique.

O FMI indica que este critério não foi cumprido devido ao atraso no pagamento do serviço da dívida por parte de uma empresa pública, cujo nome não foi revelado.

Entretanto este é um ponto importante de reflexão em relação à gestão das empresas públicas e aos riscos que estas representam para as finanças públicas. O Governo não pode permitir que

uma empresa pública coloque em causa o financiamento do FMI, sendo urgente a verificação das causas dos atrasos no pagamento da mesma e a tomada de medidas para reverter o cenário e melhorar a gestão das empresas públicas.

Em termos globais, embora o total do stock da dívida externa do SEE tenha reduzido ligeiramente, em 0,06%¹², passando de 268,48 milhões de dólares, no IV trimestre de 2022, para 268,31 milhões de dólares, no I trimestre de 2023, destacam-se empresas como a TMcel, S.A cuja dívida externa aumentou em 7,64%, no primeiro trimestre de 2023, passando de 24,48 milhões de USD para 26,35 milhões de USD, e a empresa EDM, E.P, com um aumento de 6,12%, passando de 32,04 para 34,00 milhões de USD¹³.

A problemática da dívida pública não se resume apenas à dívida do SEE. A nível geral, o volume da dívida interna tem estado a registar um crescimento assinalável resultante do aumento do financiamento interno, através da emissão de Obrigações de Tesouro (OT's) e Bilhetes de Tesouro (BT's) para a cobertura do défice orçamental crescente causado pelo aumento das despesas públicas, concretamente com a massa salarial. Até Dezembro de 2022, a dívida interna estava fixada em 4.406 milhões de USD (281.545,8 milhões de meticaís) que correspondem a cerca de 30% da dívida do Governo central, conforme mostra o gráfico 1.

¹⁰ Ver o texto publicado pelo CIP que indica que as medidas anunciadas pelo Governo no âmbito da TSU são insignificantes para alcançar a sustentabilidade na folha salarial. Disponível em: <https://www.cipmoz.org/pt/2023/05/30/revisao-da-tabela-salarial-unica-cortes-propostos-pelo-governo-sao-insignificantes-para-alcancar-a-sustentabilidade-da-folha-salarial/>

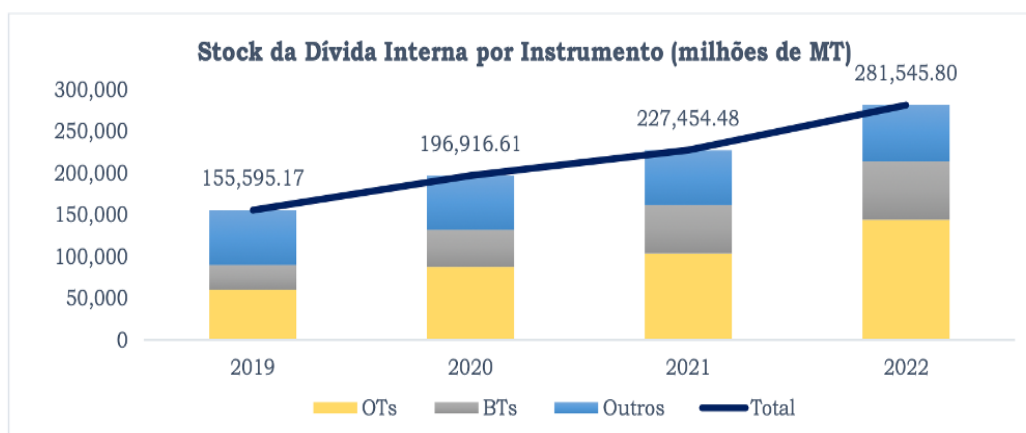
¹¹ MEF. (2023). Relatório de Riscos Fiscais 2023

¹² Da redução do stock em 16 mil dólares registado pelas empresas participadas nomeadamente a PETROMOC, S.A, BNI, S.A e EMEM, S.A e da empresa pública ADM E.P.

¹³ MEF. (2023). Boletim trimestral da Dívida pública I trimestre de 2023.

Gráfico 1: Dívida interna por instrumento de 2019 a 2022

Gráfico 15. Dívida Interna por Instrumento 2019-2022



Fonte: DNGDP

Fonte: CFMP 2024-2026

As dificuldades do Governo moçambicano em cumprir com os seus compromissos económicos (pagamento da dívida pública, dos salários, das facturas aos fornecedores, entre outros) têm sido notórias, principalmente quando se referem ao atraso no pagamento de salários e de facturas aos fornecedores.

As dificuldades financeiras do Governo, refletidas na dificuldade de pagamento da dívida pública interna, colocaram Moçambique em situação de *default*¹⁴. A dívida interna aumentou em cerca de 540 mil milhões de MT, de Dezembro de 2020 a Dezembro de 2022¹⁵, e nos meses de Fevereiro e Maio de 2023 o Governo de Moçambique fez pagamentos atrasados da dívida comercial, no mesmo momento em que se verificam atrasos no pagamento de salários dos funcionários públicos.¹⁶

Moçambique atrasou-se no pagamento de 9,4 mil milhões de meticais, quase 148 milhões de dólares, ou 137 milhões de euros. Mais de uma dezena de instituições financeiras não receberam o pagamento do cupão na altura devida¹⁷.

As agências de notação financeira classificam Moçambique como país com um risco elevado de incumprimento das suas obrigações financeiras, a nível da SADC, abaixo de Angola, Botswana e Malawi. Ver tabela 2

Tabela 2: Classificação do nível de risco financeiro

País/Agência	Moody's	Standard&Poor's	Fitch Ratings
África do sul	Ba2 (Estável)	BB- (Estável)	BB-(Estável)
Angola	B3 (estável)	B- (estável)	B- (estável)
Botswana	A3	BBB+ (Estável)	
Maurícias	Baa3 (estável)		
Malawi			B-(Estável)
Moçambique	CAA2 Positiva – Risco substancial	CCC+ Risco substancial	CC+ Risco substancial

Fonte: Banco de Moçambique. Relatório de estabilidade financeira 2023

Esta classificação mostra que o país enfrenta graves problemas de gestão da dívida pública interna, e das contas públicas no geral, aspecto que pode trazer consequências negativas para a economia como: restrições aos mercados financeiros internacionais; redução do acesso ao crédito interno e externo; aumento do risco de financiamento; redução do investimento no país; aumento da taxa de juros e perda de confiança e prestígio do país.

¹⁴ Incumprimento financeiro, devido ao atraso no pagamento da dívida interna

¹⁵ Banco de Moçambique. (2023). Relatório de estabilidade financeira.

¹⁶ Devido aos constantes atrasos no pagamento dos cupões de dívida Moçambique foi colocado no escalão Caa, escalão de instrumentos financeiros de alto risco. Observador (2023). “Há uma fraca capacidade de administração”. Moody's diz que Moçambique enfrenta “desafios” para gerir dívida pública. Disponível em: <https://observador.pt/2023/06/12/ha-uma-fraca-capacidade-de-administracao-moodys-diz-que-mocambique-enfrenta-desafios-para-gerir-divida-publica/>

¹⁷ RTP notícias. (2023). S&P coloca temporariamente Moçambique em 'default' por atrasos na dívida interna. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/economia/sp-coloca-temporariamente-mocambique-em-default-por-atrasos-na-divida-interna_n1494755

4. Conclusões e recomendações

Após cerca de seis anos sem o financiamento do FMI ao orçamento do Estado, a sua retoma foi fundamental para o regresso dos outros parceiros de cooperação e tem contribuído para a implementação de projectos e apoio aos sectores sociais.

O não cumprimento das metas de desempenho, relacionado com a redução das despesas públicas e o cumprimento dos prazos para o pagamento da dívida pública, não apenas colocam em causa o financiamento do FMI, mas também a imagem do país a nível internacional.

Os níveis insustentáveis da despesa pública e a incapacidade de as receitas arrecadadas fazerem face aos gastos colocam as finanças públicas cada vez mais vulneráveis. Apesar de o Governo reconhecer os níveis insustentáveis da despesa e da dívida pública e referir que está a tomar medidas para reverter a situação, é urgente que estas sejam mais impactantes. O Governo deverá rever os gastos públicos e todos os factores estruturantes que levam ao aumento destes.

O saldo primário negativo, associado às classificações baixas de Moçambique pelas agências internacionais, mostra que o país ainda está longe de alcançar as metas de desempenho relacionadas com a redução da massa salarial e do défice primário. São necessárias medidas mais arrojadas para que se possa, não apenas cumprir as metas estabelecidas pelo FMI, mas que o país possa ter finanças públicas sustentáveis e menos vulneráveis.

O pedido de Moçambique para o não cumprimento de algumas metas mostra, também, a dificuldade do país na gestão das finanças públicas, concretamente da dívida pública. Assim recomenda-se:

Ao Ministério da Economia e Finanças:

- Melhor previsibilidade dos impactos orçamentais da reforma na administração pública de tal forma que não se repita o erro de aumento dos valores previstos, conforme ocorreu com a implementação da TSU;
- Maior fiscalização para que as acções do lado da receita, concretamente a redução das isenções, tenham impacto no valor arrecadado;
- A intensificação urgente de acções ou medidas de austeridade de modo a reduzir as despesas do Governo. Estas medidas não podem limitar-se à TSU, mas também à revisão de outras rubricas que elevam as despesas, como é o caso dos subsídios e outras regalias dos altos dirigentes do executivo e dos órgãos de soberania;
- A análise das causas por detrás deste incumprimento no pagamento da dívida por parte da empresa pública e a publicação dos relatórios e contas das empresas públicas.

A Assembleia da República, como órgão fiscalizador das acções do executivo, torna-se urgente que analise os documentos relacionados ao processo de reforma para que seja garantida a transparência orçamental.

5. Referências

- Banco de Moçambique. (2023). Relatório de estabilidade financeira. Disponível em www.bancmoz.mz acessado a 7 de Julho 2023
- FMI (2022). comunicado de imprensa 22/145. Conselho de Administração do FMI concluiu a consulta ao abrigo do Artigo IV referente ao ano de 2022 sobre a República de Moçambique e aprovou o programa económico ao abrigo da Linha de Crédito Ampliada (ECF) no montante de 456 milhões de USD. Disponível em: <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2022/05/09/pr22145-mozambique-article-iv-consultation-and-ecf> acessado a 7 de Julho 2023
- FMI. (2023). Press release n 23/258. IMF Executive Board Completes the Second Review under the Extended Credit Facility Arrangement for the Republic of Mozambique. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/07/06/pr23258-mozambique-imf-exec-board-completes-2nd-rev-ecf-arr> acessado a 8 de Julho 2023
- MEF (2021). Plano económico e social e orçamento do Estado 2022. Disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/todas-publicacoes/instrumentos-de-gestao-economica-e-social/plano-economico-e-social-e-orcamento-do-estado-pesoe/pesoe-2022/1418-plano-economico-e-social-e-orcamento-do-estado-para-2022/file?force-download=1> acessado a 7 de Julho 2023
- MEF (2023). Relatório de Riscos Fiscais 2023. Disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/todas-publicacoes/instrumentos-de-gestao-economica-e-social/relatorios-de-riscos-fiscais/1703-relatorio-de-riscos-fiscais-2023/file?force-download=1> acessado a 8 de Julho 2023.
- MEF. (2022). Cenário fiscal do médio prazo (Quadro macro fiscal 2023-2025). Disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/todas-publicacoes/instrumentos-de-gestao-economica-e-social/cenario-fiscal-de-medio-prazo-cfmp/cfmp-2023-2025/1618-cenario-fiscal-do-medio-prazo-quadro-macro-fiscal-2023-2025/file?force-download=1> acessado a 7 de Julho 2023
- MEF. (2023). Boletim trimestral da dívida pública 1 trimestre 2023. Disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/todas-publicacoes/instrumentos-de-gestao-economica-e-social/gestao-da-divida-publica/1916-boletim-trimestral-da-divida-publica-i-trimestre-2023/file?force-download=1> acessado a 7 de Julho 2023
- MEF. (2023). Cenário fiscal do médio prazo (Quadro macro fiscal 2024-2026). Disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/todas-publicacoes/instrumentos-de-gestao-economica-e-social/cenario-fiscal-de-medio-prazo-cfmp/cfmp-2024-2026/1912-cfmp-2024-2026/file?force-download=1> acessado a 9 de Julho 2023
- MozNews (2023). FMI aprova 2ª revisão do programa de Moçambique e melhora crescimento. Disponível em: <https://mznews.co.mz/fmi-aprova-2-a-revisao-do-programa-de-mocambique-e-melhora-crescimento/> acessado a 7 de Julho 2023
- Observador (2023). “Há uma fraca capacidade de administração”. Moody’s diz que Moçambique enfrenta “desafios” para gerir dívida pública. Disponível em: <https://observador.pt/2023/06/12/ha-uma-fraca-capacidade-de-administracao-moodys-diz-que-mocambique-enfrenta-desafios-para-gerir-divida-publica/> acessado a 7 de Julho 2023
- RTP notícias. (2023). S&P coloca temporariamente Moçambique em `default` por atrasos na dívida interna. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/economia/sp-coloca-temporariamente-mocambique-em-default-por-atrasos-na-divida-interna_n1494755 acessado a 7 de Julho 2023



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



Norwegian Embassy



Suécia
Sverige



Reino dos Países Baixos



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autora: Estrela Charles

Revisão de pares: Borges Nhamirre, Gift Essinalo e Edson Cortez

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
[f](#)@CIP.Mozambique [t](#)@CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique